

“Au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution, il y a lieu de ranger le principe de la liberté d’association. En vertu de ce principe, les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve d’une déclaration préalable. La constitution d’associations, alors même qu’elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l’intervention préalable de l’autorité administrative ou même de l’autorité judiciaire.” (décision du Conseil Constitutionnel du 16 juillet 1971 – 44DC).

La loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d’association a instauré un régime de liberté d’association que le Conseil Constitutionnel a, dans sa décision du 16 juillet 1971, rangé ***“au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.”***

L’**article 1^{er}** de la loi définit l’association comme ***“la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d’une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices”***. Les associations sont donc régies par le droit des contrats et des obligations tel qu’il est fixé par le code civil : les statuts qui régissent leur fonctionnement sont librement définis par les parties, la loi de 1901 ne comportant aucune disposition réglementant le fonctionnement interne des associations.

La liberté d’association s’impose aux autorités administratives qui ne peuvent pas soumettre à un contrôle préalable la constitution d’une association relevant de la loi de 1901. Le Conseil Constitutionnel et la jurisprudence administrative ont établi que cette procédure de déclaration ne peut être l’occasion d’un contrôle a priori du caractère licite de l’association. (*Dame de Beauvoir et Sieur Leiris* – TA de Paris – 25 janvier 1971 ; décision du Conseil Constitutionnel du 16 juillet 1971 – JO 18 juillet 1971, p 7114). Dans sa fonction de greffe l’administration a donc une compétence liée.

Le récépissé de dépôt de déclaration d’une association délivré par le préfet ou le sous-préfet constitue simplement l’accomplissement matériel de la déclaration mais ne garantit pas le caractère licite de l’association déclarante ni la légalité de ses statuts. L’**article 3** de la loi du 1^{er} juillet 1901 prévoit que ***“toute association fondée sur une cause ou en vue d’un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l’intégrité du territoire national et à la forme républicaine du Gouvernement est nulle et de non effet.”*** Si le préfet estime qu’une association relève de ces dispositions, et après avoir délivré le récépissé, il doit saisir le tribunal de grande instance dans le ressort duquel l’association a son siège social afin de faire constater la nullité de l’association ce qui amènera le tribunal à prononcer la dissolution judiciaire de cette dernière. Celle-ci peut également intervenir à la requête de tout intéressé (article 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901).

Dans le cas où, lors du dépôt de la déclaration, une anomalie est constatée, il appartient à l’administration d’informer ses dirigeants des risques contentieux éventuels que cette anomalie peut faire courir à l’association ou à ses membres. Il en est ainsi dans les cas suivants :

- Le titre de l’association déclarante a déjà fait l’objet d’une déclaration par une autre association. L’information doit être donnée aux associés en leur indiquant qu’en cas de contentieux la jurisprudence tranche en faveur de la déclaration la plus ancienne (la mention manuscrite de cette information peut être portée sur le récépissé).
- L’organe dirigeant de l’association est collégial. Rien n’oblige une association à se doter d’un président, d’un trésorier et d’un secrétaire général et sa liberté de définition de son organisation interne reste totale. Ses dirigeants doivent cependant être informés que les différentes procédures d’agrément ministériels imposent généralement un fonctionnement démocratique et la transparence financière.
- Le déclarant est mineur (situation éventuellement constatée, la loi n’exigeant pas d’information sur la date de naissance des déclarants). Une tolérance jurisprudentielle, atténuant le principe d’incapacité du mineur, permet la présomption tacite de l’autorisation parentale pour la liberté du mineur d’adhérer à une association ; en outre il peut être considéré comme mandataire en application de l’article 1990 du code civil qui dispose : ***“un mineur non émancipé peut être choisi pour mandataire ; mais le mandant n’aura d’action contre lui que d’après les règles générales relatives aux obligations des mineurs.”*** Il convient simplement de signaler aux associés les risques de nullité des actes passés avec les tiers (nullité relative protectrice du mineur) ainsi que de mise en jeu de la responsabilité des autres dirigeants majeurs.

1 - FORMALITES DE DECLARATION

L'article 2 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, modifié par les lois n° 71-604 du 20 juillet 1971 et n° 81-909 du 9 octobre 1981 prévoit que "*les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5*". Ledit article 5 précise que toute association qui souhaite obtenir la capacité juridique doit "*être rendue publique*", ce qui implique à sa création l'accomplissement de la part de ses fondateurs de deux formalités distinctes :

- une **déclaration préalable** à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où elle a son siège, dont il est donné récépissé dans le délai de cinq jours.
- une **publicité vis à vis des tiers, par une insertion au Journal Officiel**, dans le délai d'un mois, sur production de ce récépissé.

Les *associations de fait* (non déclarées et/ou non publiées) *n'ont pas la personnalité morale* et ne peuvent détenir, en conséquence, une capacité juridique quelconque. Ces associations ont cependant les moyens d'exister et de fonctionner puisque l'on admet généralement qu'il leur est loisible :

- de constituer, à l'aide de cotisations, un fonds commun qui est la propriété collective des sociétaires ;
- de posséder des biens immeubles, propriété indivise de leurs membres.

En revanche, il ne leur est pas possible d'ester en justice et de contracter en leur nom.

11- LA DECLARATION EN PREFECTURE OU SOUS-PREFECTURE

La procédure de *déclaration* d'association consiste pour les intéressés (au minimum deux) à déposer ou adresser (alors par lettre recommandée) un dossier à la sous préfecture du lieu du siège social de l'association ou à la préfecture lorsque le chef-lieu d'arrondissement se confond avec celui du département. Pour Paris, la déclaration est faite à la préfecture de police. Lorsque l'association a son siège social à l'étranger la déclaration est faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement.

111 - La déclaration initiale (création) fait connaître les informations obligatoires définies par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 :

- titre (titre exact et complet – suivi du sigle s'il en existe un, l'utilisation d'un sigle seul n'étant pas conseillée) ;
- objet de l'association ;
- adresse du siège social de l'association et s'il y a lieu, celle du siège de ses établissements (siège du principal établissement lorsque l'association a son siège social à l'étranger) ;
- les noms, professions, domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de l'administration de l'association ;

Un exemplaire des statuts doit y être joint ainsi que la liste des immeubles dont l'association est propriétaire (affectation conforme au but statutaire – article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901).

Les unions ou fédérations d'associations doivent, en outre annexer à leur déclaration la liste des groupements qui les composent avec l'indication, pour chacun, de son titre, de son objet et de son siège.

On notera que, si l'administration n'a pas compétence pour apprécier la régularité des éléments constitutifs des déclarations, elle doit cependant vérifier la présence matérielle de l'ensemble des informations et pièces exigées par la loi et refuser pour dossier incomplet la délivrance du récépissé (CE n°39.696, 25 janvier 1985 - *Association Les Amis de Saint Augustin* ; CE ; n° 39734, 26 mars 1990 – *Association S.O.S. Défense et Bertin*). La déclaration est considérée complète lorsque ces éléments sont réunis . En outre, et à moins que le déclarant ne demande formellement à procéder lui-même aux formalités de publication au Journal officiel, la déclaration n'est considérée comme complète que lorsque la demande formelle d'insertion au Journal officiel y a été annexée, dûment remplie et signée par le déclarant. Il faut rappeler que l'article 1^{er} - § 2 du décret du 16 août 1901 confie aux associés le soin de la publication et que c'est par souci de simplification administrative au bénéfice des intéressés que l'administration a réuni les deux formalités dans le dossier de déclaration.

Le récépissé fait mention de la date du dépôt de la déclaration complète ainsi que la date de sa remise ou de son envoi au déclarant, le délai entre ces deux dates ne devant pas excéder cinq jours, décomptés conformément aux dispositions de l'article 642 du nouveau code de procédure civile.

112 - Par la suite, durant leur vie active, les associations doivent faire plusieurs types de *déclarations de modification* à la préfecture ou sous-préfecture de leur siège social. En effet le même article 5 prévoit que *“les association sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous changements survenus dans leur administration, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts”* et que ces changements et modifications *“ne sont opposables aux tiers qu’à partir du jour où ils auront été déclarés”*.

Doivent être ainsi déclarés (articles 3 et 7 du décret du 16 août 1901 modifié):

- les changements de personnes chargées de l’administration, avec mention des noms, prénoms, nationalités, professions et domiciles ;
- les nouveaux établissements fondés ;
- les changements d’adresse du siège social ;
- les adhésions d’associations nouvelles pour une union d’associations.
- les acquisitions ou aliénations immobilières conclues par l’association (joindre un état descriptif et l’indication du prix).

La *dissolution* volontaire, statutaire ou prononcée par justice d’une association constitue la forme ultime de changement survenu dans l’administration d’une association. Elle doit donc faire l’objet d’une déclaration, accompagnée du procès verbal de la réunion de l’organe délibérant de l’association (en principe l’assemblée générale sauf disposition statutaire contraire) au cours de laquelle la décision aura été prise. Dans le cas de la fusion de plusieurs associations (création d’une nouvelle association par fusion de plusieurs autres ou modification d’une association existante absorbant une ou plusieurs autres) on peut considérer que la déclaration (création ou modification) de l’association absorbante vaut déclaration de dissolution de la ou des association(s) absorbée(s). Dans cette dernière hypothèse, le déclarant devra joindre le document attestant sa désignation comme mandataire (extrait de la délibération prononçant la dissolution ou pouvoir).

Un registre spécial est tenu au siège social de l’association : y sont transcrites les modifications apportées à ses statuts ainsi que les changements survenus dans son administration; les dates des récépissés relatifs à ces modifications ou changements sont mentionnées à ce registre, que les autorités administratives ou judiciaires peuvent se faire présenter, à tout moment, au siège social.

L’article 2 du décret du 16 août 1901 précité organise la publicité aux tiers des documents concernant les associations : *“Toute personne a droit de prendre communication sans déplacement, au secrétariat de la préfecture ou de la sous-préfecture, des statuts et déclarations ainsi que des pièces faisant connaître les modifications de statuts et les changements survenus dans l’administration. Elle peut même s’en faire délivrer à ses frais expédition ou extrait.”*

Pour faciliter la tâche des candidats à la vie associative, des exemples de déclarations et de statuts sont mis à leur disposition, en précisant bien qu’il ne s’agit que de ***modèles proposés à titre purement indicatif*** : déclaration initiale; déclaration des modifications de statuts; déclaration de changement de personnes chargées de l’administraton d’une association; déclaration d’un bien immobilier ; déclaration de l’aliénation d’un bien immobilier ; modèle de statuts.

12 – L’INSERTION AU JOURNAL OFFICIEL

La formalité de publication au JO, n’est rendue obligatoire qu’au moment de la création de l’association. L’article 1^{er} du décret du 16 août 1901, portant règlement d’administration publique pour l’exécution de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d’association, renvoie en effet au §2 de l’article 5 de la loi concernant la seule *“déclaration préalable”*. Il précise que cette publicité relève de la responsabilité des représentants de l’association et se réalise *“dans le délai d’un mois...au moyen de l’insertion au Journal Officiel d’un extrait contenant la date de la déclaration, le titre et l’objet de l’association, ainsi que l’indication de son siège social”*.

Dans son avis du 27 mars 1923 (n° 183 674), la section de l’intérieur du Conseil d’Etat avait estimé *“que si aucun texte ne prescrit formellement aux associations de publier au journal officiel les changements intervenus dans leur titre, leur objet ou leur siège social, la disposition précitée de l’article 1^{er} du décret du 16 août 1901 doit être interprétée en ce sens que toutes les modifications introduites dans le fonctionnement d’une association qui comportent modification du contenu de la première insertion doivent faire l’objet d’une insertion rectificative publiée au journal officiel dans la même forme.”* La Cour de Cassation a tranché en indiquant que *“la loi du 1^{er} juillet 1901 exige seulement la déclaration des modifications et changements intervenus dans l’administration d’une association et non leur publication au Journal officiel.”* (Cass.civ.3°, R., 15 octobbre 1985 ; *Lacrosse*).

On ne peut donc que rappeler aux intéressés qu'ils sont libres d'effectuer ou non la publication au Journal officiel des modifications touchant les informations obligatoirement publiées à l'occasion de la déclaration initiale (titre, objet, adresse du siège social) ainsi que la dissolution de l'association et que cette publication constitue pour eux un excellent moyen de publicité aux tiers.

Trois imprimés de "demande d'insertion" (modèles A/création/crème, B/modification/rose, C/dissolution/jaune) sont actuellement mis, par la direction des Journaux Officiels, à la disposition des responsables de l'association dans la préfecture ou sous-préfecture d'enregistrement de la déclaration. Ils comprennent une page relative aux mentions à insérer et un volet détachable comprenant 3 coupons : un pour les services préfectoraux, un pour le déclarant, un à adresser à l'agent comptable des Journaux Officiels accompagné d'un chèque bancaire ou postal représentant le paiement du coût de l'insertion (création : 37, 54 € ; modification : 26, 50€ ; dissolution gratuite). Les trois imprimés contiennent la signature du déclarant et des indications sur le nom et le domicile du président, cette dernière précision étant réclamée dans le cas d'une adresse différente de celle du siège social. Ces imprimés sont appelés à disparaître au fur et à mesure de la mise en place de la procédure de transmission numérisée à la direction des Journaux Officiels des données recueillies par les préfectures et sous-préfectures. Ils seront remplacés par les futurs imprimés CERFA de déclaration qui contiendront une mention formelle de demande d'insertion de l'extrait de déclaration au Journal officiel.

2 – FONCTIONNEMENT DES ASSOCIATIONS DECLAREES

Il faut bien insister sur le fait que, lors de la déclaration initiale, les deux formalités décrites ci-dessus relèvent de la démarche volontaire des associés mais qu'en l'absence de l'une d'elles, l'insertion au Journal officiel notamment, il n'y a pas création de personne morale mais seulement contrat privé d'association entre les intéressés.

L'association, régulièrement déclarée et rendue publique, peut, sans aucune autorisation spéciale, en vertu de l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 :

- ester en justice ;
- recevoir des dons manuels ainsi que des dons des établissements d'utilité publique ;
- recevoir des subventions de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics ;
- acquérir à titre onéreux, posséder et administrer : les cotisations de ses membres ; le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres ; les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose.

La loi du 1^{er} juillet 1901 ne comporte aucune disposition relative au fonctionnement des associations : Les *statuts*, qui constituent la *loi des parties*, peuvent donc être rédigés en toute liberté. Leur élaboration n'est pas une simple formalité mais doit procéder d'une réflexion sur l'objet, le projet à long terme, les obligations et les règles de fonctionnement que se donnent les fondateurs et adhérents. Ce sont les statuts notamment qui témoignent que l'association s'est donné des règles de fonctionnement démocratique et de transparence financière. Une fois adoptés, ils s'imposent aux membres avec la même force qu'une loi. En cas de contestation, les tribunaux veillent à leur respect. Les préfectures et sous-préfectures sont garantes, vis à vis des adhérents et des tiers, des seuls documents qui auront fait l'objet d'un dépôt par les responsables de l'association.

Les statuts doivent avant tout être adaptés aux particularités, à la taille et aux moyens mis en œuvre par l'association. A l'attention de l'association qui souhaite se doter de *règles de fonctionnement démocratique et de transparence financière*, qui seront peut être exigées d'elle si son développement l'amène d'une manière ou d'une autre à entrer dans le champ public (demande de subvention publique, d'agrément, de reconnaissance d'utilité publique...), on peut formuler les recommandations générales suivantes :

- L'organe délibérant de l'association est l'assemblée générale (AG) composée des membres de l'association. Il importe que les statuts soient clairs sur la définition de la qualité de membre qui ouvre le droit de participer avec voie délibérative à l'AG et donne vocation à postuler une désignation à un mandat de dirigeant (en principe au « conseil d'administration » et au « bureau » qui peuvent être dénommés autrement). Dans le cas de personnes morales membres ou de comités locaux, les statuts doivent également préciser les conditions de désignation des représentants ou délégués à l'AG. Parmi les principes associatifs à respecter s'impose celui de l'égalité entre les membres (un membre une voix), ce qui entraîne notamment la nécessité de définir des règles de quorum, de limitation des pouvoirs et de majorités qualifiées pour les décisions importantes.

- L'assemblée générale est l'organe souverain de l'association qui définit les objectifs de celle-ci, élit ses organes dirigeants et donne quitus de leur activité en approuvant le rapport moral ou rapport d'activité, et les comptes. Elle se réunit au moins une fois par an, vote le budget et le montant des cotisations ; elle adopte, le cas échéant, le règlement intérieur. Elle seule peut décider les modifications statutaires ainsi que la dissolution de l'association et la dévolution de ses biens. Afin de permettre aux membres de l'assemblée générale de se prononcer, il est nécessaire d'organiser les conditions de leur bonne information (accès aux documents comptables notamment).
- Le ou les organes chargés de la direction doivent être adaptés à sa taille. Les statuts doivent permettre de respecter le principe de la collégialité et de la transparence des décisions. A titre d'exemple, on peut estimer qu'une association de moins de vingt membres peut fonctionner avec un seul organe de direction, dénommé bureau ou conseil, de trois à six membres. Une association de plusieurs dizaines d'adhérents peut se doter d'un conseil d'administration d'une douzaine de membres, qui se réunit deux à six fois par an, et qui élit lui-même un bureau de trois personnes, susceptibles de se réunir chaque fois qu'elles le jugent utile. Là encore le fonctionnement démocratique se mesure notamment à la limitation des mandats, aux règles de quorum exigé pour la validité des délibérations et de majorités qualifiées pour certaines décisions importantes.
- Les réunions de l'assemblée générale et du conseil d'administration doivent donner lieu à des procès-verbaux ou comptes rendus, établis sur des feuillets numérotés, signés par deux personnes au moins et conservés au siège de l'association. Ces documents ainsi que les documents comptables doivent être à la disposition de l'ensemble des adhérents ;
- Une association qui gère des moyens financiers de quelque importance doit tenir une comptabilité ; On notera que le **règlement n° 99-01 du 16 février 1999 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations, homologué par l'arrêté du 8 avril 1999**, s'applique d'une manière générale à toutes les associations et fondations soumises à des obligations législatives ou réglementaires d'établissement de comptes annuels. Il est recommandé de prévoir avec précision dans les statuts les responsabilités financières respectives des instances de l'association, en particulier celles du (des) dirigeant(s) chargé(s) des fonctions de trésorier. Des membres de l'association ou des personnes qualifiées choisies au dehors peuvent être chargés, avant chaque assemblée générale annuelle, de la révision ou du contrôle des comptes. Enfin, ceux-ci doivent pouvoir, à tout moment, être présentés à l'administration fiscale, même si l'association estime ne pas être soumise à l'impôt.

Il faut enfin noter que :

- Les ressources d'une association ne peuvent être employées que conformément à son objet statutaire ;
- En cas de dissolution, il est interdit aux membres de l'association de recevoir une part quelconque de ses biens ; les associations ou sociétaires peuvent alors prétendre à la reprise de leurs "apports" mais non à celle des cotisations et droits d'entrée qu'ils ont versés et des dons qu'ils ont consentis.
- "Les organismes qui, afin de soutenir une cause scientifique, sociale, familiale, humanitaire, philanthropique, éducative, sportive, culturelle, ou concourant à la défense de l'environnement, souhaitent faire appel à la générosité publique dans le cadre d'une campagne menée à l'échelon national, soit sur la voie publique, soit par l'utilisation de moyens de communication" sont soumis aux dispositions de la **loi n° 91-772 du 7 août 1991** relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des **organismes faisant appel à la générosité publique** (articles 3 et 4) et sont tenus d'établir :
 - une **déclaration préalable** auprès du préfet du département de leur siège social - à Paris, la Préfecture de Paris - (article 38-2 du décret n° 85-199 du 11 février 1985 relatif à la Cour des Comptes, modifié par l'article 1^{er} du décret n° 92-1011 du 17 septembre 1992).
 - un **compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public (CER)**, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses et qui est déposé au siège social de l'organisme, où il peut être consulté par tout adhérent ou donateur (arrêté du 30 juillet 1993). Le CER fait partie de l'annexe des comptes (article 4, §4 de la loi du 7 août 1991).

Les moyens de communication mentionnés par la loi "sont les supports de communication audiovisuelle, la presse écrite, les modes d'affichage, auxquels s'appliquent les dispositions de l'article 2 de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes ainsi que la voie postale et les procédés de télécommunications ." Cette définition englobe les opérations de publipostage ou de démarchage par téléphone effectuées à partir de fichiers achetés, la publicité effectuée dans les revues ou les études notariales. Le compte d'emploi annuel des ressources doit être considéré comme une annexe aux documents comptables que doivent adresser à l'administration les établissements qui y sont statutairement tenus (associations reconnues d'utilité publique et associations ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale notamment).